

Tilburg University

## Het project 'Modernisering Wetboek van Strafvordering' vergeleken met het onderzoeksproject 'Strafvordering 2001'

Groenhuijsen, Marc

*Published in:*  
Delikt en Delinkwent

*Publication date:*  
2015

*Document Version*  
Other version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Groenhuijsen, M. (2015). Het project 'Modernisering Wetboek van Strafvordering' vergeleken met het onderzoeksproject 'Strafvordering 2001'. *Delikt en Delinkwent*, 2015(10), 770-782. [70].

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Het project 'Modernisering Wetboek van Strafvordering' vergeleken met het onderzoeksproject 'Strafvordering 2001'<sup>2</sup>

DD 2015/70

### 1. Inleiding

Ieder land en ieder vakgebied heeft natuurlijk te maken met de vraag hoe de belangrijkste wetboeken op de hoogte van de tijd kunnen worden gehouden. We weten allemaal dat de traditionele wetboeken – die gaan over burgerlijk recht en over strafrecht – bijna overal erg oud zijn.<sup>3</sup> In Nederland dateert het huidige Wetboek van Strafrecht uit 1886; het Wetboek van Strafvordering uit 1926.

Het vereist geen grote diepzinnigheid om in te zien dat er sindsdien wel het nodige is veranderd in de maatschappij en in de criminaliteit. En daarmee dus ook in de bestrijding van die criminaliteit. Voor de strafvordering geldt zelfs dat de systematische uitgangspunten in het Wetboek van 1926 rechtstreeks zijn overgenomen uit het eerdere Wetboek van Strafvordering van 1838. Ook de jongste generatie van juristen beseft dat we toen in een andere wereld leefden. Ik heb eerder de voorbeelden genoemd van het feit dat destijds het vervoer van personen nog grotendeel te paard plaatsvond. Fietsen ('rijwielen') bestonden nog niet, om over auto's maar te zwijgen. Wat veel mensen vergeten zijn: ons land kende verschillende door de zon bepaalde tijdzones die pas in 1909 door een nationale tijd werden vervangen.<sup>4</sup>

De samenleving is veranderd; de criminaliteit is veranderd. De oorspronkelijke wetboeken waren gebaseerd op het wereldbeeld dat misdaad iets bijzonders is. Eigenlijk een incident. De wetgever zag een misdrijf als een abnormale gedraging die af en toe door een individu werd verricht. Inmiddels zijn we over al deze zaken natuurlijk geheel anders gaan denken. Misdrijven zijn geen incidenten, maar zijn onlosmakelijk ook een deel van onze beschaafde samenleving. En delicten worden niet alleen door ontspoorde individuen begaan, maar ook, zelfs heel vaak, in collectief verband. Het zal niemand verrassen als ik georganiseerde misdaad noem, en grensoverschrijdende criminaliteit. Om over terrorisme maar te zwijgen. Kortom: de horizon is veranderd. In zekere zin een open deur, want dit weet iedereen al. Maar waar het natuurlijk om gaat is de vraag hoe daar op wetgevend niveau mee moet worden omgegaan. Want dat weet niet iedereen. Misschien is er zelfs niemand die dat echt goed weet. En daarover gaat deze bijdrage.

---

1 Hoogleraar straf(proces)recht en victimologie aan de Universiteit van Tilburg, tevens redacteur van dit tijdschrift.

2 Citeerwijze: M.S. Groenhuijsen, 'Het project 'Modernisering Wetboek van Strafvordering' vergeleken met het onderzoeksproject 'Strafvordering 2001'', DD 2015/70.

3 Het staats- en bestuursrecht is natuurlijk zeker zo belangrijk, maar de wettelijke regeling daarvan wijkt op essentiële punten af van de door mij genoemde gebieden. Het staatsrecht wordt in veel landen beheerst door een Grondwet; het bestuursrecht is in Nederland voor het eerst – historisch beschouwd vrij recent – samenhangend geregeld in de AWB. Op dat terrein bestaat er dus niet een soort van geschiedenis als bij het burgerlijk recht en het strafrecht.

4 Voorbeelden heb ik eerder genoteerd in mijn bijdrage *Systematische grondslagen voor een nieuw Nederlands Wetboek van Strafvordering. Inhoud en achtergrond van het onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Diëtrede Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg: Universiteitsdrukkerij 1999, p. 6, met verwijzing naar A. van Hulzen, *De wereld van eergisteren. Nederland tussen de jaren 1900-1920*, Den Haag 1983; en Jolande uit Bijerse, *Op verdenking gevangen gezet. Het voorarrest tussen beginselen en praktische behoeften*, diss. Rotterdam, Nijmegen 1998, die laat zien dat sommige thans nog bestaande termijnen berusten op de omstandigheid dat het vroeger langer dan een dag kon duren om een verdachte over te brengen naar een plaats waar hij kon worden voorgeleid aan een officier van justitie. Nu maken we ons – terecht – zorgen om files, maar dat waren echt andere situaties.

In de recente geschiedenis zijn er diverse pogingen ondernomen om het strafprocesrecht op de hoogte van de tijd te brengen.<sup>5</sup>

Bekend is de Benelux-commissie voor de eenmaking van het recht. Zoals de naam al aangeeft, had dit niet alleen met actualisering van doen, maar was het tevens gericht op harmonisering. Dat bleek minder eenvoudig dan men zich voorstelde: er traden systeemverschillen aan het licht die niet tot eenvormige oplossingen voor de moderne tijd konden leiden.<sup>6</sup>

Een andere, langdurige operatie met hetzelfde doel was de 'Commissie partiële herziening Strafvordering'. Zoals de naam aangeeft, was dit een gezelschap dat met grote regelmaat werd uitgenodigd om specifieke strafvorderlijke onderwerpen kritisch te bezien en voorstellen te doen teneinde de wet opnieuw beter te laten aansluiten bij de vraagstukken die destijds in de samenleving als klemmend werden ervaren. Maar een probleem was dat de onderwerpen die ter hand werden genomen telkens afzonderlijk werden beschouwd. Hoe deskundig de adviezen ook werden voorbereid, door de meest gerespecteerde vakgenoten op ons terrein, het leidde uiteindelijk alleen maar tot een versterking van het profiel van het wetboek als een lappendeken en welbeschouwd (achteraf is het natuurlijk makkelijk praten) tot een verdere uitholling van een systematische grondslag van de Nederlandse strafvordering.

Pas in 1989 werd door de toenmalige Minister van Justitie Korthals Altes besloten dat een meer holistische benadering wenselijk was. Hij stelde een 'Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering' in, onder gezaghebbend voorzitterschap van de voormalig president van de Hoge Raad, Ch. Moons. De commissie produceerde niet minder dan tien rapporten over centrale strafvorderlijke onderwerpen, die vervolgens ook daadwerkelijk tot ingrijpend nieuwe wetgeving hebben geleid.<sup>7</sup> De commissie leed onder twee beperkingen. De eerste betreft de samenstelling. Het was een grote commissie, waarin vertegenwoordigers waren afgevaardigd van wat we tegenwoordig de ketenpartners in het strafrecht zouden noemen, aangevuld met enkele wetenschappers. De vertegenwoordigers waren ook echt spreekbuizen van hun achterban. De OM'er behartigde het belang van *crime control*; de strafpleiter had de impliciete opdracht van de balie om zoveel mogelijk rechtswaarborgen voor de verdediging onaangetast te laten. Hoewel de rapporten van goede kwaliteit waren, was duidelijk zichtbaar dat er compromissen aan ten grondslag lagen in plaats van afwegingen op basis van duidelijk gespecificeerde uitgangspunten. De tweede beperking waar de commissie-Moons aanvankelijk mee te maken had, was dat er opnieuw bij ieder behandeld onderwerp zo ongeveer vanuit de dogmatiek van juist dát specifieke onderwerp werd beraadslaagd. Pas na het aantreden van de opvolgende minister, Hirsch Ballin, werd de noodzaak gezien van herstel van een innerlijk verband binnen het Wetboek van Strafvordering. Hij verruimde de taakstelling van de commissie-Moons met het doel om een allesomvattende visie op het wetboek te ontwikkelen.<sup>8</sup> Maar toen was het natuurlijk te laat. De vriendelijke en beschaafde loopgraven in de commissie waren inmiddels keurig betrokken, en van een meeromvattende beschouwing is het nooit gekomen.

5 Deze bijdrage gaat over het wetgevend niveau. Het behoeft geen betoog dat de jurisprudentie – met name die van de Hoge Raad – in vele lacunes heeft voorzien en vaak op een uiterst zinvolle wijze heeft ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen. Maar omdat op dat vlak per definitie beperkingen onvermijdelijk zijn, bleef en blijft er een beslissende rol weggelegd voor de wetgever.

6 Zie N.J. Polak, 'De beledigde partij in ere hersteld', *NJB* 1980 p. 21-29, die zich (vrij naïef) vergiste in de mogelijkheden om slachtoffers in Nederland een positie te geven die overeenkomt met de *partie civile* in de andere landen.

7 Zie G.J.M. Corstens (red.), *Rapporten herijking strafvordering 1989-1992*, Arnhem: Gouda Quint 1993; en G.J.M. Corstens (red.), *Rapporten herijking strafvordering 1993*, Arnhem: Gouda Quint 1993.

8 Ministeriële beschikking van 13 januari, *Stcrt.* 1990, 109.

'And the rest is history'. Vanuit de wetenschap werd gedurende de jaren '90 door verschillende auteurs aangedrongen op een geïntegreerde herziening van het Wetboek van Strafvordering. In 1994 stemde een grote meerderheid van de Nederlandse Juristenvereniging voor een 'fundamentele' herziening van het voorbereidend onderzoek in strafzaken. Uiteindelijk werd in het voorjaar van 1998 besloten tot het starten van het onderzoeksproject met als titel 'Strafvordering 2001'.

In de volgende paragrafen zal ik de inhoud en de uitkomst van dit project op hoofdlijnen vergelijken met de thans lopende zogeheten 'modernisering van het Wetboek van Strafvordering'. Wat zijn interessante overeenkomsten en verschillen? Hoe werd en wordt het traject van gedachtenvorming in beide operaties vormgegeven? En voor een vakman toch ook onvermijdelijk de vraag: zijn er wat inhoud betreft significante verschillen aanwijsbaar?

## 2. Strafvordering 2001

Strafvordering 2001 was geen wetgevingsproject, maar een wetenschappelijk onderzoeksproject. Het was wel wetenschap met een bijzonder karakter. Hoewel de term destijds nog niet werd gebruikt, was het sterk gericht op 'valorisatie': het benutten van wetenschappelijke kennis voor maatschappelijke doeleinden.

De centrale onderzoeksvraag luidde: Hoe zou een Wetboek van Strafvordering eruit moeten zien dat:

- beantwoordt aan hedendaagse inzichten en behoeften;
- stelselmatig is in die zin dat het een systematische ordening geeft van het strafprocesrecht; en
- aansluit bij en voldoende ruimte biedt voor de ontwikkeling naar een Europese rechtspraktijk?

Het werd een enorm project. Toenmalig collega Geert Knigge en ik hadden het voorrecht om het in goede banen te leiden en hebben daaraan gewerkt met een toegewijde groep onderzoekers, vooral uit Groningen en uit Tilburg, maar op waardevolle onderdelen aangevuld met stafleden uit andere faculteiten.

Het project heeft in vier jaar evenzoveel dikke boeken opgeleverd. Het eerste betrof het onderzoek ter terechtzitting.<sup>9</sup> De gedachte daarachter was dat alles wat binnen de strafrechtelijke procedure voorafgaat aan die fase, ten dienste moet staan van wat een rechter ter zitting nodig heeft om het werk goed te kunnen doen. Vandaar dat het tweede jaar was gewijd aan het voorbereidend onderzoek.<sup>10</sup> In het derde jaar waren dwangmiddelen en de rechtsmiddelen voorwerp van studie.<sup>11</sup> Het laatste jaar ging over bijzondere procedures (voordeelsontneming e.d.) en bevat een reflectie op de resultaten van de voorafgaande jaren en op de kritiek die onvermijdelijk door andere wetenschappers op de inmiddels gepubliceerde resultaten was geleverd.<sup>12</sup>

9 M.S. Groenhuijsen, G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter terechtzitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen: RUG 1999.

10 M.S. Groenhuijsen, G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001.

11 M.S. Groenhuijsen, G. Knigge, *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002.

12 M.S. Groenhuijsen, G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004.

Wij hebben met deze werkwijze ten minste één aanmerkelijke fout gemaakt. We schreven te uitvoerig materiaal. Zelfs toegewijde vakgenoten bleken, behoudens een handvol uitzonderingen, niet over de mogelijkheden te beschikken om alles bij elkaar zo'n 3000 pagina's tot zich te nemen. Achteraf bezien is het jammer dat de projectleiders niet de tijd en de energie hebben kunnen vinden om het geheel bondig bijeen te brengen in een overzichtelijk boek van zo'n 200 bladzijden – één in het Nederlands en één in het Engels. Nu moeten de collega's in het strafrechtelijk domein het doen met enkele ultrakorte samenvattingen of omzien naar een verhoudingsgewijs veel te beknopt Engelstalig boekhoofdstuk over het project.<sup>13</sup>

Hier kan ik vanzelfsprekend ook niet meer doen dan een helikopterblik bieden op de methodologie van het project en de leidende en verbindende gedachten daarin.

De methodologie van het project is gebaseerd op drie stappen. Eerst het formuleren van enkele basale uitgangspunten. Vervolgens het in kaart brengen van de voornaamste belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. En daarnaast het maken van inhoudelijke keuzen die de verbindende elementen vormen voor allerlei op het eerste gezicht losstaande onderwerpen.

Van de *uitgangspunten* noem ik eerst de uitdrukkelijke bedoeling om een flexibel wetboek voor te bereiden. Dat wil zeggen: een wetboek waarin geen al te strakke regels zullen staan, maar dat een structuur biedt waarin de procesdeelnemers doelgericht kunnen opereren.<sup>14</sup> Een tweede uitgangspunt betreft het doel van het strafproces. Natuurlijk is er het doel om het materiële strafrecht tot gelding te brengen<sup>15</sup>, maar daarnaast heeft het procesrecht een eigen betekenis. Die werd aangeduid als het in alle opzichten adequaat reageren op een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit. Als derde uitgangspunt werd genoemd dat een modern wetboek in diverse opzichten berekend moet zijn op de internationale dimensie (dat wil zeggen: grensoverschrijdende criminaliteit, mensenrechten, internationale samenwerking).

Van de *belangen* die een centrale rol moeten spelen is de eerste vrij voorspelbaar en evident: we willen een eerlijk en vlot verlopend strafproces. Als tweede werd gewezen op de noodzaak om de belangen in aanmerking te nemen van alle betrokkenen in de procedure. Dat is wel degelijk een tamelijk nieuw gezichtspunt. Het impliceert namelijk dat niet alleen de belangen van de verdediging en van het Openbaar Ministerie in kaart moeten worden gebracht en een juiste plaats moeten krijgen, maar ook die van derden, zoals het slachtoffer, de getuige en de deskundige. Een derde belang dat volgens de onderzoeksgroep voorop dient te worden gesteld is dat van kostenefficiëntie. Omdat de capaciteit van ieder systeem

13 De voor buitenlanders toegankelijke beschouwing betreft mijn opstel 'Some main findings of 'Strafvordering 2001' and the subsequent reform of Dutch criminal procedure', in: M.S. Groenhuijsen & T. Kooijmans, *The reform of the Dutch Code of Criminal Procedure in comparative perspective*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2012, p. 45-80. De meest systematische weergave van de centrale uitkomsten van het project in het Nederlandse taalgebied is te vinden in T. Kooijmans, *Dat is mijn zaak!*, oratie Tilburg, Tilburg: Prisma Print 2011.

14 G. Knigge heeft hiervoor de briljante metafoor verzonnen van 'Een wetboek van elastiek', *DD* 2000, p. 222-232.

15 Dat doel werd als hoofddoel aangemerkt, maar gaandeweg ben ik er persoonlijk steeds meer achter gekomen dat de eigen waarde van de procedure van minstens nevensgeschikte betekenis is. Zie reeds L. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Darmstadt: Luchterhand 1978; en de uitvoerige literatuur over de zogenoemde *procedural justice*, o.a. T.R. Tyler, *Why people obey the law*, New Haven: Yale University Press 1990; en J. Wemmers, *Victims in the criminal justice system*, Amsterdam: Kugler 1996.

per definitie schaars is, dienen de aanwezige middelen daar te worden ingezet waar ze het meeste effect sorteren.<sup>16</sup>

Op deze pijlers berusten de *inhoudelijke voorstellen* die verder binnen het project zijn verdedigd.<sup>17</sup> Zij vormen ook de verbindende schakels die de verschillende onderdelen tot een geheel moeten maken. Dat noemen we een systeem. Dat is stelselmatig en coherent opereren. Van de vele inhoudelijke voorstellen noem ik er drie die wederom een soort overkoepelende betekenis hebben.

Het eerste betreft de rol van de rechter ter zitting. Die kan worden gepositioneerd als een soort scheidsrechter die de strijd tussen de principale partijen, het Openbaar Ministerie en de verdediging, superviseert. Zo ongeveer volgens het Angelsaksische recht. Of hij kan de plek krijgen van de leider van het onderzoek ter terechtzitting, die de primaire verantwoordelijkheid heeft om de materiële waarheid te achterhalen. In het project is voor de laatste oplossing gekozen.<sup>18</sup>

Het tweede inhoudelijke overkoepelende voorstel betreft de notie van het contradictoire geding. De interactie tussen de procesdeelnemers wordt zwaar aangezet.<sup>19</sup> Daarbij is een kerngedachte dat het proces vooral moet gaan omtrent de onderwerpen die de partijen verdeeld houden. Dat betekent materieel dat de agenda van het geding voor het grootste deel door de partijen wordt bepaald. Dit dialoogkarakter van het proces brengt ook mee dat men zo vroeg mogelijk van elkaar moet kunnen weten welke positie de betrokkenen willen innemen. Dit wordt bevorderd door een grotere rol in te ruimen voor zogeheten regiezittingen, waarin partijen bijvoorbeeld nadere onderzoekswensen kenbaar kunnen maken. Het betekent ook dat de partijen sterker dan voorheen kunnen worden gehouden aan de keuzen die ze eerder hebben gemaakt. De dialoog krijgt ook makkelijker vorm als de verdachte zelf op de zitting aanwezig is: vandaar het streven om verstekzaken te beperken. Vanuit dezelfde optiek zal de motivering van het rechterlijk vonnis zich vooral kunnen concentreren op de omstreden kwesties. En als laatste stap in deze trits de introductie van het 'voortbouwend appel': in hoger beroep moet geen geheel nieuwe behandeling van de zaak volgen, maar dient de aandacht te worden gericht op de onderdelen waartegen de appellant bezwaar maakt.

Ten slotte werd gepleit voor een drie sporen-proces. Ik besteed daar weinig woorden aan, omdat er in de opvolgende jaren al zo veel over deze differentiatie is gezegd en geschreven. Het eerste spoor is bedoeld voor zaken waarin een lange vrijheidsstraf te verwachten is. Die procedure zou zelfs met meer rechtswaARBorgen moeten worden omkleed dan de huidige meervoudige kamerzitting, bijvoorbeeld op het punt van het horen van belastende getuigen. Het tweede spoor, voor de middelzware zaken, lijkt erg op de bestaande proce-

16 De gedachte om kostenefficiëntie als een fundament van de inrichting van de strafvordering neer te zetten, is in de literatuur omstreden. Zie C.H. Brants, P.A.M. Mevis en E. Prakken (red.), *Legitieme strafvordering. Rechten van de mens als inspiratie in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Antwerpen/Groningen: Intersentia 2001, p. 1-21; en C.H. Brants, P.A.M. Mevis, E. Prakken en J.M. Reijntjes, 'Op zoek naar grondslagen', in: C.H. Brants c.s., *Op zoek naar grondslagen. Strafvordering 2001 ter discussie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 25.

17 Tot die pijlers behoren ook de zogenoemde 'kernprofielen' van de deelnemers aan het strafgeding. Daarin worden de essentiële kenmerken van hun procespositie beschreven, die mede de speelruimte bepalen die ze binnen het geding hebben.

18 Opgemerkt moet nog worden dat vastgehouden is aan de exclusieve inzet van beroepsrechters. Aanvankelijk als een soort vanzelfsprekendheid; aan het eind van het project moest nog apart worden uitgelegd waarom een vorm van lekenrechtspraak niet aan de orde was, nadat in de literatuur plotseling was bepleit dat nader onderzoek naar die variant wenselijk zou zijn.

19 Ter voorkoming van misverstand: deze twee eerste overkoepelende voorstellen zijn niet met elkaar in strijd, maar vullen elkaar aan. De partijen bepalen in materiële zin het *objectum litis*, en binnen die arena heeft de rechter de leiding in handen om te achterhalen wat er werkelijk is gebeurd en welke reactie daarop zal moeten volgen.



dure bij de politierechter. Het derde spoor introduceert de mogelijkheid voor het Openbaar Ministerie om lichtere strafzaken zelfstandig af te doen. Alleen bij concrete bezwaren van de kant van de verdediging komt de rechter er nog aan te pas.

### 3. De wetgever aan zet

Ook in andere landen zijn er de afgelopen decennia sets van samenhangende voorstellen gedaan om de strafvordering op een coherente manier te hervormen. Uiteindelijk lukt dat alleen indien er voldoende draagvlak is voor die voorstellen. Dat draagvlak zal uiteindelijk uit de politiek moeten komen. Dat dit niet altijd vanzelf gaat, is bijvoorbeeld gebleken in het Verenigd Koninkrijk. Daar is tussen 1999 en 2001 een project uitgevoerd dat gelijkenis vertoont met ons 'Strafvordering 2001'. Een commissie onder voorzitterschap van Sir Robin Auld produceerde een heel dik rapport met daarin niet minder dan 328 concrete aanbevelingen om het strafrechtelijk systeem naar moderne en samenhangende maatstaven te hervormen. De voorstellen werden niet met instemming ontvangen door de dragers van de wetgevende macht. Het eind van het liedje was dat het rapport vrijwel geheel verdween in de spreekwoordelijke ambtelijke bureauladen.

In Nederland is het anders gegaan.<sup>20</sup> In oktober 2003 presenteert de Minister van Justitie een 'Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering'.<sup>21</sup> Er wordt wel een vernieuwd wetboek voorgesteld, maar een echte hercodificatie zou niet nodig zijn. De minister spreekt over 'modernisering van het wetboek, die zal leiden tot een herziening van het wetboek op onderdelen'. De minister neemt de belangrijkste uitgangspunten van Strafvordering 2001 over. De systematiek van het wetboek wordt aangepast, een nieuwe definitie van het begrip opsporing wordt opgenomen, en de bevoegdheden binnen de opsporing worden nader genormeerd.

In februari 2008 krijgt het Algemeen Kader de werktitel 'Strafvordering 2011'.<sup>22</sup> Intussen was er al heel wat concreets gebeurd. Ik meld uiteraard de Wet OM-afdoening uit 2006, in werking getreden in 2008.<sup>23</sup> Andere voorbeelden zijn de Wet op de bekende verdachte en de invoering van het spreekrecht voor slachtoffers in 2005.<sup>24</sup> Het dialoogkarakter van het strafrecht werd bevorderd door de aanvulling van artikel 359 lid 2 Sv.<sup>25</sup> Op 1 juli 2007 trad de Wet stroomlijnen hoger beroep in werking.<sup>26</sup> Allemaal wetgeving die rechtstreeks aansluit op de uitgangspunten die voortkomen uit het project Strafvordering 2001.

Na 2008 is dit 'gewoon' verdergegaan. Opnieuw slechts een kleine greep uit een groot aantal veranderingen. In 2009 werd het mogelijk om in geval van zedendelicten de vermoedelijke daders te laten testen op besmetting met aids/HIV of sommige vormen van hepatitis.<sup>27</sup> Opmerkelijk, omdat dit dwangmiddel niet de traditionele strafvorderlijke doeleinden dient (waarheidsvinding; veiligstellen van personen en voorwerpen), maar dient om de gemoedrust van het slachtoffer te beschermen. Dat past in de 'nieuwe' doelstelling van het strafprocesrecht om een in alle opzichten adequate reactie op het vermoedelijk gepleegde

20 Zie voor de reactie van de wetgever op de voorstellen van 'Strafvordering 2001' vooral de eerdergenoemde oratie van Kooijmans.

21 *Kamerstukken II* 2004/05, 29271, nr. 2.

22 *Kamerstukken II* 2004/05, 29271, nr. 7.

23 *Kamerstukken II* 29849, *Stb.* 2006, 330.

24 Wet van 21 juli 2004, *Stb.* 2004, 282.

25 Zie o.a. J.W. Fokkens, 'De wijziging van art. 359 lid 2 Sv: een stap op weg naar een contradictoir strafproces', in: A.E. Harteveld, D.H. de Jong & E.F. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling. Liber amicorum Geert Knigge*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 139-149.

26 *Kamerstukken II* 30320, Wet van 5 oktober 2006, in werking getreden op 1 juli 2007.

27 *Kamerstukken II* 31241; Wet van 12 november 2009 (*Stb.* 2009, 475), in werking getreden op 1 juli 2010.

delict te bieden. Ook de aanbevelingen om de positie – en de belangen – van ‘derden’ afzonderlijk te regelen heeft tot ingrepen geleid. In 2009 werd de Wet deskundigen in strafzaken aangenomen, die op 1 oktober 2010 in werking trad.<sup>28</sup> En ik noem nog de Wet versterking rechtspositie slachtoffers, in werking getreden op 1 januari 2011.<sup>29</sup>

#### 4. Op weg naar het project ‘Modernisering Wetboek van Strafvordering’

Ik zou nog wel een tijdje hebben kunnen doorgaan. Er zijn méér en andere krenten uit de pap die het vermelden waard zouden zijn geweest. Maar dat zou weinig zinvol zijn. Eén van de redenen daarvoor is dat er natuurlijk over de besproken periode – de eigenlijke achtergrond van het project ‘Modernisering’ – niet alleen maar goed nieuws te melden is.

Eerst kregen we te maken met enkele dramatische gerechtelijke missers. Ik wijs op Schiedam en Putten en dan weet iedereen genoeg. Naar aanleiding daarvan zijn ingrijpende maatregelen getroffen; maatregelen die overigens duidelijk maken dat een goede inrichting van de strafvordering niet alleen afhankelijk is van adequate, systematische en coherente voorzieningen in het Wetboek van Strafvordering.<sup>30</sup>

Er bleek méér aan de hand.<sup>31</sup> Wat mij betreft de grootste uitbarsting kwam door het uitbrengen van het rapport van de Algemene Rekenkamer, getiteld ‘Prestaties in de strafrechtssketen’.<sup>32</sup> De resultaten – gebaseerd op een onderzoek dat werd uitgevoerd tussen 2010 en 2011 – zijn beroerd, onthutsend; niet mals. Volgens het rapport wordt onze keten gekenmerkt door een grote verspilling van capaciteit, tijd en geld. Dit komt door slechte organisatie, bestuurlijk mismanagement en politiek wanbeheer. Het voert te ver om hier echt in te gaan op de achtergronden van het gesignaleerde falen. Ook de vraag of de toen ingezette invoering van één Nationale politie de problemen werkelijk kan verminderen, kan hier ten gronde onbesproken blijven. Wat we wél moeten vasthouden is, dat wetgeving belangrijk is voor een goede inrichting van de strafvordering, maar dat een goede institutionele en bestuurlijk-organisatorische inbedding zeker zoveel invloed kan hebben op het beeld dat de praktijk uiteindelijk te zien zal geven.

De bewindslieden starten op 29 juni 2012 het project ‘Versterking van de prestaties in de strafrechtssketen’. Vanaf dat moment staan de rapportages aan het parlement omtrent de strafvorderlijke wetgeving veelal in het teken van dit label. Onderwerpen die vanaf het begin worden genoemd zijn de herziening van de executiefase, herziening van opsporings- en dwangmiddelen, en de invoering van een elektronisch strafdossier. Het toen aangekondigde wetgevingsprogramma zou in 2015 moeten zijn afgerond. Die deadline wordt in juli 2013 opgerekt naar 2016. In 2014 staat het legislatieve deel van de operatie geheel in het teken van ‘Modernisering Strafvordering’, hetgeen betekent dat er een volledig nieuw wetboek zal komen. Er wordt in juni 2014 een groot congres belegd, waarop alle betrokken instanties (ketenpartners, wetenschappers, etc.) inbreng kunnen leveren naar aanleiding van vooraf door het departement geproduceerde discussiestukken. Om nog maar even op de voorgenomen termijnen in te gaan: in juli 2014 wordt nog over 2016 als afronding gespro-

28 Wet van 1 januari 2009, *Stb.* 2009, 33.

29 De nogal hobbelige geschiedenis van deze wet kan worden getraceerd via *Kamerstukken II* 30143.

30 Zie het document *Versterking opsporing en vervolging naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord* (OM/Politie/NFI 4 november 2005).

31 Vgl. ook M.S. Groenhuijsen & T. Kooijmans, ‘Probleemoplossing door voortschrijdende wetgeving in het strafrecht?’, *DD* 2010/25, p. 419–457.

32 *Kamerstukken II* 2011/12, 33173, nr. 1–2. Zie daarover ook mijn editorial ‘Consistentie en differentiatie: ondermaatse prestaties in de strafrechtssketen’, *DD* 2012/44, p. 461–469.



ken; de voortgangsrapportage uit november 2015 stelt 2017 als jaar van voltooiing in het vooruitzicht. In de Contourennota vindt wederom een verruiming plaats, met als nieuwe einddatum 2018. Straf tempo. Signaal van urgentiebesef of gebrek aan realiteitszin?

## 5. De Contourennota(s)

In een bijzonder nummer van een tijdschrift ligt altijd het gevaar van de herhaling op de loer. Ik besef dat ook ik in de voorafgaande onderdelen van mijn beschouwing nogal wat informatie heb gedeeld die zeker ook in andere bijdragen aan de orde is. Ik zal proberen verdere overlap nog enigszins te beperken door de eerste Contourennota vrijwel buiten beschouwing te laten en mij te concentreren op de meest recente versie van 30 september 2015. Gelet op het doel van mijn bijdrage – een inhoudelijke en procesmatige vergelijking met het project Strafvordering 2001 – komen drie kwesties aan de orde: a. de inhoud van de Contourennota; b. het algemeen stuk betreffende de discussiestukken; en c. de begeleidende brief.

De nota zelf. Iedereen weet inmiddels dat het nieuwe wetboek uit acht boeken zal bestaan. In telegramstijl gaat het om de volgende inhoud. Boek 1 over algemene bepalingen en het institutioneel kader. Grote thema's daarin zijn de positie van de rechter-commissaris, vooral in relatie tot het getuigenverhoor; de plaats van de getuige in het geding; en een vernieuwing van het verschoningsrecht. Boek 2 betreft het voorbereidend onderzoek. Het huidige wetboek is juist op dit punt ernstig onoverzichtelijk. Beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit vormen het nieuwe generieke uitgangspunt. Verdenkingscriteria worden vereenvoudigd; bijzondere opsporingsbevoegdheden worden herdoopt in 'heimelijke bevoegdheden'. De maximale grens van 90 dagen voorlopige hechtenis verdwijnt. Boek 3: buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging. Hier vooral meer transparantie: informeel sepot krijgt plaats in de wet; vaker verklaring verstrekken dat een zaak is geëindigd. Boek 4 gaat over de berechting. Streven naar tenlastelegging in begrijpelijk Nederlands.<sup>33</sup> Regievoering door de rechter, ook voorafgaand aan de zitting, wordt sterker met ook een schriftelijke voorbereidingsronde. Audio-opname van terechtzitting wordt mogelijk. Het negatief-wettelijk bewijsstelsel blijft behouden; *de auditu*-verklaringen krijgen wettelijke basis. Zo ook de voeging *ad informandum*.<sup>34</sup> Motiveringsverplichtingen worden versimpeld. In Boek 5, over rechtsmiddelen, wordt het voortbouwend appel verder versterkt. Boek 6 regelt enkele bijzondere procedures (jeugd, adolescenten, psychische storing). SFO vervalt hier. Boek 7 beslaat de internationale samenwerking. Boek 8 gaat over de tenuitvoerlegging.

Een onmiddellijk zichtbare afwijking met Strafvordering 2001 is dat dit project veel directer is gericht op hercodificatie. Strafvordering 2001 sloeg piketpalen, markeerde inhoudelijke keuzen. Nu wordt gesproken over de meer precieze indeling van het nieuwe wetboek. Nog niet op het niveau van concrete wetsartikelen, maar wel in het voorportaal daarvan. De doolhof van het huidige Boek 2 wordt terecht gesaneerd. Juridische scherpslijperij (10 verdenkingscriteria) is niet meer van deze tijd. Codificatie van bestaande nuttige, en vooral systeem-dragende jurisprudentie (beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, *de auditu* en *ad informandum*) is op zichzelf opportuun. Versterkte regie voorafgaand aan de zitting en nog meer voortbouwend appel sluit aan bij Strafvordering 2001. Tenuitvoerleg-

<sup>33</sup> Interessant tegen de achtergrond van HR 27 juni 1995, NJ 1996/126 en HR 27 juni 1995, NJ 1996/127.

<sup>34</sup> Zie het nog steeds belangrijke proefschrift van A.A. Franken, *Voeging ad informandum in strafzaken*, diss. Tilburg, Arnhem: Gouda Quint 1992.

ging van Boek 8 is al jaren een probleem dat snel ter hand moet worden genomen.<sup>35</sup> Op een aantal van deze punten kom ik nog terug.<sup>36</sup>

Dan het algemene stuk. Dit is gebouwd op drie kernwoorden: toekomstbestendig, toegankelijk en werkbaar. Ik teken aan dat 'toekomstbestendig' altijd een relatief begrip zal blijken te zijn. Je hoeft geen futurist te zijn om te kunnen voorspellen dat de samenleving van overmorgen weer totaal nieuwe eisen gaat stellen. Denk alleen al aan zelfsturende auto's<sup>37</sup>, drones en allerlei andere infiltratie van robots in de maatschappij.<sup>38</sup> Toegankelijkheid is concreter. De enorme chaos in Boek 2 bijvoorbeeld maakt het zelfs voor goede strafrechtjuristen nauwelijks meer goed uit te leggen. Zowel inhoudelijk als vormelijk. Normale vakbroeders kunnen al jaren niet meer uit de voeten met de op kentekennummers gelijkende aanduidingen van sommige wetsartikelen. Dat kan eenvoudig worden verbeterd. Ook al zullen we op termijn afstand moeten nemen van de meest vertrouwde artikelnummers verderop in het wetboek (iedereen zal bijvoorbeeld de artikelen 348/350 Sv en 358/359 Sv gaan missen); dan moeten we maar bedenken dat onze civielrechtelijke collega's ook de vernumming van artikel 1401 BW in het NBW hebben overleefd. 'Werkbaar' is ook een begrip dat overeenstemt met de ambities van Strafvordering 2001. De enorme administratieve lasten die bijvoorbeeld voortvloeiden uit de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden (straks 'heimelijke bevoegdheden', een term die mij niet zo gelukkig voorkomt<sup>39</sup>) zijn een moderne variant geworden van de oude omslachtige sluitingsprocedure van het GVO. Dat kan wel anders.

Een volgende kwestie die in dit document wordt aangeroerd is dat de modernisering 'geen stelselherziening' beoogt, niet is gericht op 'een fundamentele herziening'. Dat is waar, voor zover de leiding van de opsporing in handen blijft van het OM, het grondslagstelsel blijft behouden, er geen lekenrechtspraak komt, het negatief-wettelijk bewijsstelsel intact blijft. Maar aan de andere kant zijn wel degelijk fundamenteel afwijkende perspectieven gewogen en kennelijk te licht bevonden. De 'modernisering' volgt op dit beslissende punt de werkwijze van Strafvordering 2001 om samenhangende keuzen te baseren op fundamentele uitgangspunten, zoals het doel van het strafproces. Dan is fundamentele herziening weliswaar geen doel; maar je had ook kunnen zeggen: het is *niet langer* een doel of een *gebleken onwenselijk* streven. De verschillen liggen hier dicht bij elkaar. En we moeten er geen taalspelletje van maken.

Interessant is voorts dat hier uitleg wordt gegeven aan de noodzaak van de huidige moderniseringsoperatie. Na een voortvarend begin met het tot uitvoering brengen van de centrale uitkomsten van Strafvordering 2001 is het wetgevingstraject gewoon gestagneerd. Er kwamen nieuwe wetgevingsprojecten die voorrang moesten krijgen op basis van politieke

35 Dit is dan ook een onderwerp dat strikt genomen buiten de moderniseringsoperatie wordt gehouden en met voorrang apart zal worden geregeld. Zie hieromtrent de bijdrage van S. Meijer in dit nummer, DD 2015/71.

36 Een aantal andere punten van inhoudelijk belang laat ik rusten. Soms omdat ze de rechtspleging niet wezenlijk zullen beïnvloeden. Daartoe reken ik bijvoorbeeld het behoud van het negatief-wettelijk bewijsstelsel. Mij heeft die keuze wat verbaasd, omdat zowel in Strafvordering 2001 als in wetenschappelijke publicaties gemotiveerd de overgang naar een vrij bewijsstelsel is bepleit. Maar in de praktijk zal dat weinig verschil maken. Andere thema's moet ik vrijwel onbesproken laten vanwege ruimtegebrek. Dat betreft bijvoorbeeld de grotere nadruk op de overkoepelende (straks dus: wettelijke) criteria van proportionaliteit en subsidiariteit, al dan niet in samenhang met het schrappen van de toetsingsgrond 'ernstige inbreuk op de rechtsorde'. Dat kan wel degelijk van groot belang zijn, maar het vereist een zorgvuldige beschouwing die het bestek van dit artikel te buiten gaat.

37 Zie alvast N.E. Vellinga & W.H. Vellinga, 'Enkele verkeersrechtelijke aspecten van toelating van (deels) zelfrijdende of autonome auto's tot het wegverkeer', *Verkeersrecht* 2015, p. 82-90.

38 Ik moest direct terugdenken aan G. Knigge, 'Dat deed mijn handje', in: Y. Buruma, G. Knigge & E. Meyer (red.), *Onderneming en strafrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1997, p. 11-19.

39 Waarom niet gewoon 'opsporingsbevoegdheden'?

opportuniteit. Terrorismewetgeving is één van de meest sprekende voorbeelden. Dát is de reden dat het wetgevingsprogramma 'Strafvordering 2011' nooit tot voltooiing is gebracht. En dát is de reden dat het bestaande wetboek nog steeds deels hopeloos verouderd is en dat de huidige modernisering in feite grotendeels een voortzetting is van de denkrichting die door Strafvordering 2001 in gang is gezet. Een laatste indicatie hiervoor is dat thans wederom wordt gezegd dat de houding ten opzichte van het strafvorderlijke legaliteitsbeginsel is veranderd. Die nieuwe houding wordt bepaald door de begrippen: rechtszekerheid, rechtseenheid en democratie. Maar dat betekent niet dat alles direct in het wetboek moet worden geregeld. Zo benadrukt ook de minister de meer flexibele mogelijkheden van voorschriften per AMvB.<sup>40</sup> Denk aan de notie van Knigge als een 'Wetboek van elastiek'. Geen afbreuk doen aan rechtszekerheid, maar een kader bieden waarbinnen alle spelers zinvol kunnen opereren.

Ten slotte wijst de minister op de 'thematische aanpak'. Die komt op vier vlakken tot uitdrukking: organieke aspecten, het verloop van het strafproces, specifieke verdachten (ik voeg direct toe: specifieke slachtoffers<sup>41</sup>), en specifieke procedures. Die aanpak is inderdaad bijzonder. Ik kom daarop aan het eind van mijn beschouwing nog terug.

Als laatste referentiepunt de 'brief', in zekere zin het *pièce de résistance* van de jongste Contourennota. Een document waarin de grote lijnen nog eens worden uiteengezet.

Veel daarvan is in het voorafgaande al langs gekomen. Ik herhaal enkele kernpunten om de essentie van het project in verhouding tot Strafvordering 2001 extra aan te zetten. De oorspronkelijke modernisering is gestagneerd wegens een te groot beslag op het wetgevingsapparaat, onder andere vanwege andere onderwerpen, zoals terrorisme. Tegen deze achtergrond valt het op dat er opnieuw een uiterst enge horizon voor voltooiing wordt geprojecteerd (nu: in 2018). Ik begrijp dat een minister ambitie moet uitstralen, maar aarzel (en dat is zwak uitgedrukt) of het verstandig is om voor de zoveelste keer een limiet te noemen waarvan de kans groot is dat die niet zal worden gehaald. Dat is ook een verschil met Strafvordering 2001. Dat project benadrukte de urgentie van grote veranderingen, maar beoogde ook rust uit te stralen die ruimte biedt voor de benodigde reflectie.

De in de brief geresumeerde doeleinden van de modernisering sluiten, op enkele punten na, aan bij die van Strafvordering 2001. Ten eerste wordt – het woordgebruik is herkenbaar – gewag gemaakt van een 'adequate justitiële reactie' waarbij onjuiste beslissingen zoveel mogelijk worden voorkomen.<sup>42</sup> Het proces moet zowel zorgvuldig als voortvarend zijn, met waarborging van de inmiddels meergenoemde grondrechten van burgers. Ten tweede: een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen. Dat is als doel natuurlijk onomstreden, maar ieder antwoord op de vraag wat als 'evenwichtig' kan worden beschouwd is vooral afhankelijk van de invulling en de gewichtsbepaling van de overige doelstellingen. Misschien is dit wel de plaats om kort stil te staan bij een van de controversiële punten in de departementale nasleep van Strafvordering 2001. Velen, onder wie vertegenwoordigers van de strafbalie maar ook wetenschappers als ikzelf, hebben bij herhaling gesteld dat de

40 Hij zoekt o.a. steun bij B.F. Keulen, 'Wetboek op stellen. Over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2014, p. 211-222. Zie hieromtrent reeds B.F. Keulen, 'Per amvb naar een nieuwe strafvordering?', in: A.E. Hartevelt, D.H. de Jong & E.F. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling. Liber amicorum G. Knigge*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 313-330.

41 Naar geldend Europees recht hebben groepen 'particularly vulnerable victims' aanspraak op een bijzondere rechtspositie in de nationale rechtsorde. Zie o.a. André Klip, 'On Victims' Rights and its Impact on the Rights of the Accused', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 23 (2015), p. 177-189; en M.S. Groenhuijsen, 'The development of international policy in relation to victims of crime', *International Review of Victimology* 2014, p. 31-48.

42 Het laatste zinsdeel is op deze wijze gesteld enigszins redundant, omdat een onjuiste beslissing nooit een 'adequate reactie' kan opleveren.

minister aan *cherry picking* heeft gedaan. In het project Strafvordering 2011 zouden vooral de voorstellen uit Strafvordering 2001 zijn overgenomen die tot kostenbesparing leiden, en de aanbevelingen die strekten tot aanvullende rechtsbescherming zouden zijn genegeerd. Kooijmans heeft in zijn eerder genoemde oratie als één van de weinigen bepleit dat dit bij nadere beschouwing wel meevalt. Bezien we nu de voorliggende inhoud van het moderniseringsproject, dan ben ik van oordeel dat het inderdaad wel meevalt met het eenzijdig 'shoppen' in het belang van een instrumentele procesvoering. Daarbij valt bijvoorbeeld aan te tekenen dat de aanvullende rechtsbescherming die door Strafvordering 2001 in het eerste spoor werd bepleit door alle belastende getuigen ter zitting te horen, nu de vorm heeft gekregen dat die getuigen *voorafgaand aan de zitting, maar wel door de rechter* zullen worden gehoord.

Als derde wordt de facilitering van een digitaal strafproces genoemd. Dat is – als doel van de moderniseringsoperatie – echt nieuw ten opzichte van Strafvordering 2001. Hoewel de ontwikkeling naar een digitaal dossier voor iedere moderne burger en wetenschapper buiten kijf zal staan, vraag ik me toch af of dit als zelfstandige doelstelling moet worden gezien. Wellicht kan het eerder worden beschouwd als een subonderdeel van andere doelstellingen (genoemd onder 4 en 5 bijvoorbeeld) om procedures te stroomlijnen en administratieve lasten terug te dringen. En er zijn toch nog wel heel wat vragen te stellen bij het concept van het digitaal strafproces. Hoe kan het bijvoorbeeld dat er in of rond de medische wereld zoveel bezwaar is aangetekend tegen invoering van het elektronisch patiëntendossier (EPD), terwijl het elektronisch strafdossier als een onvermijdelijke en vanzelfsprekende vernieuwing wordt aangemerkt (en kennelijk wordt aanvaard)? Er is inmiddels een Wetsvoorstel digitale processtukken Strafvordering,<sup>43</sup> in het kader waarvan een groot aantal probleempunten is opgeworpen, maar de uitkomst staat vast. Waarom zou de toegankelijkheid hier in verhouding tot de medische wereld minder problematisch zijn? Kunnen bepaalde onderdelen van het dossier effectief worden afgeschermd van de verdediging? Of van politieambtenaren (denk aan de schandalen die recentelijk weer zijn geopenbaard omtrent het lekken van informatie)? Slachtoffers mogen naar geldend recht het dossier inzien. Hoe gaat dat digitaal? Wat zijn de waarborgen dat de slachtoffers niet te veel privacygevoelige documenten kunnen inzien of daaromtrent mededelingen gaan doen naar anderen? En andersom: hoe te voorkomen dat persoonlijke slachtoffergegevens bij de verkeerde personen onder ogen komen? Mogen getuigen en deskundigen het dossier inzien? Welke delen ervan? Ook hier kan ik nog wel even doorgaan. Waar het mij om gaat, is dat een zeker wenselijke ontwikkeling waarschijnlijk nog veel denkkraft gaat vereisen voordat de digitalisering glad kan verlopen.<sup>44</sup>

Een kernpunt binnen de doelstellingen (onder andere 4, 5 en 6)<sup>45</sup> is de stroomlijning van procedures, de reductie van administratieve lasten en de verkorting van doorlooptijden waarbij de verantwoordelijkheid van de procesdeelnemers voor een voortvarende procesgang wettelijk wordt vastgelegd. Dat strookt geheel met de hoofdlijn van het project Strafvordering 2001. De doeleinden zouden binnen de modernisering moeten worden bevorderd met middelen die grotendeels ook binnen Strafvordering 2001 tot uitgangspunt zijn verheven. Zo wordt het contradictoire karakter van het geding benadrukt. De partijen

43 *Kamerstukken II*, 34090.

44 Zie de uitvoerige beschouwing van Van Wees elders in dit nummer omtrent vele andere prangende kwesties rond dit thema.

45 Op de andere genoemde doelstellingen, een effectieve en persoonsgerichte executie (komt in de bijdrage van Meijer uitvoerig aan de orde), alsmede het zwaarder maken van rechtstatelijke en strafrechtelijke beginselen naarmate de inbreuk op individuele rechten groter is (dit is in feite het drie sporen-model uit Strafvordering 2001) behoeft ik hier niet in te gaan.

bepalen in ruime mate de agenda van het geding, maar krijgen daarmee ook een ruimere verantwoordelijkheid.<sup>46</sup> Verzoeken om getuigen te horen of andere onderzoekshandelingen te verrichten, moeten in beginsel ruim vóór de zitting worden gedaan. Gebeurt dat niet, dan zal er alleen in bijzondere gevallen nog ruimte te zijn om zaken alsnog om die reden aan te houden. Bij dit cluster van doelstellingen van de modernisering (stroomlijning, administratieve lasten, doorlooptijden) valt mij wel de verwevenheid op tussen wetgevende maatregelen (de inrichting van het Wetboek van Strafvordering) en de zuiver intern organisatorische maatregelen binnen de gerechten en de ketenpartners. Genoemd kunnen worden de (alweer afgeschafte) 'Arnhemse proeftuin' en de actuele 'verkeerstoren'. Men leze het uiterst instructieve nieuwe – en wederom af en toe provocerende – boek van Rinus Otte om te zien op welke manieren de feitelijke effecten van voorgenomen maatregelen daadwerkelijk te bereiken zijn.<sup>47</sup> Zo zie ik nog veel ruimte te winnen door de gedachte van het 'voortbouwend appel' ook in andere richtingen door te trekken. Otte merkt hierover bijvoorbeeld op dat het nuttig kan zijn om niet alleen ná de zitting te raadkameren, waarbij men op voorhand totaal geen idee heeft hoe iedere rechter tegen de zaak aankijkt. Hij stelt voor om ook voorafgaand aan de openbare zitting eens over de zaak te spreken, zodat duidelijker wordt waar eventuele knelpunten liggen, die dan tijdens het openbare eindonderzoek meer toegespitste aandacht kunnen krijgen. Dit kan in bepaalde zaken tijdswinst opleveren en verhoging van de kwaliteit van het onderzoek.<sup>48</sup>

## 6. Afronding

Strafvordering 2001 heeft juridische bouwstenen aangereikt, die op elkaar passen. Dat was de opdracht die de onderzoekers hadden meegekregen. Maar vervolgens moet er iemand ook echt mee gaan bouwen. De vraag is in hoeverre dat is gebeurd.

De aanzet werd gegeven in het wetgevingsprogramma Strafvordering 2011. Er is een groot aantal wetten ingevoerd dat rechtstreeks berust op het gedachtengoed van Strafvordering 2001. Vervolgens is die ontwikkeling gestagneerd, omdat andere prioriteiten de aandacht opeisten die kennelijk voorrang verdienden. Dan is het wetboek nog steeds een lappendeken, ook al zijn veel van die lappen inmiddels een stuk groter geworden en hebben ze min of meer dezelfde kleur gekregen.

Vandaar het huidige project Modernisering Wetboek van Strafvordering. Uiteraard steun ik dit project van harte. Inhoudelijk lijkt het mij in grote lijnen een voortzetting van de richting die is voorgesteld in Strafvordering 2001. Nog een enkel woord over het traject dat wordt gevolgd om tot een nieuw wetboek te komen. Over het tempo heb ik al opgemerkt dat men misschien wederom wat hard van stapel loopt. Over consistentie in relatie tot draagvlak kan worden opgemerkt dat het goed is dat in beide projecten de voorstellen vanuit één centraal punt werden en worden ontwikkeld. Dus niet direct een soort afspiegelingscollege met deelbelangen die tot compromissen moeten besluiten. Die kleine groep met een duidelijke visie moet worden ondersteund door een werkgroep, een klankbordgroep of een begeleidingscommissie met een bredere samenstelling teneinde te voorkomen dat er een eenzijdige tunnelvisie aan de voorstellen ten grondslag wordt gelegd of dat er ideeën worden geproduceerd die in de rechtspraktijk domweg niet goed uitvoerbaar zijn.

<sup>46</sup> De hierboven vermelde kritiek van Brants c.s. op Strafvordering 2001 zal dan ook zeker deze onderdelen van de modernisering gaan raken.

<sup>47</sup> Rinus Otte, *Het proces. Strafrecht in de praktijk*, Amsterdam: BJu 2015.

<sup>48</sup> Otte, a.w. p. 10, p. 93-94. Otte gaat naar mijn smaak dan weer wat te ver door voor te stellen dat er alvast voor de zitting een concept-vonnis kan worden opgemaakt, zodat er direct na de zitting uitspraak kan worden gedaan – maar dat is een kwestie van waardering.



Ook dat is in beide projecten gebeurd. Gelet op de vereiste totaalvisie op de betekenis van het strafprocesrecht is het voorts wenselijk dat er in ieder geval ook inbreng is vanuit de wetenschap. Bij Strafvordering 2001 was dat al door de inrichting gewaarborgd; bij de modernisering is dat eveneens goed verzorgd door er prominente vertegenwoordigers vanuit de academische wereld bij te betrekken. Beide projecten hebben voorts belang gehecht aan tussentijdse feedback uit nog bredere kring. De jaarlijkse grote congressen over de tussenresultaten van Strafvordering 2001 vinden thans een equivalent in de soortgelijke congressen over de moderniseringsoperatie (juni 2014, oktober 2015). Dat lijkt me bevorderlijk voor de te bereiken resultaten, het is zeker ook goed voor de ontwikkeling van de strafrechtswetenschap.

Er is één dimensie binnen het moderniseringsproject die ontbrak binnen Strafvordering 2001. Die betreft de politieke legitimatie; het politieke draagvlak. Het heeft weinig zin om met veel moeite uitgewerkte wetsartikelen te formuleren als de inhoud daarvan op voorhand op politieke weerstand stuit. Bij de voorbereiding van een nieuw Burgerlijk Wetboek heeft E.M. Meijers er daarom voor gekozen om aan het begin van zijn werkzaamheden een lijst van vraagpunten aan het parlement voor te leggen waaromtrent principiële keuzen dienden te worden gemaakt.<sup>49</sup> Nu liggen de zaken anders. De overeenkomst is dat de beschikbare stukken van de modernisering aan het parlement worden toegezonden en ter consultatie elders worden verspreid. Dat is verstandig. Mevis tekent hier overigens terecht bij aan dat dit wel wat anders is dan het in alle openheid bespreken van vraagpuntnotities in de spoorweglocatie in Amersfoort.<sup>50</sup> Voorts valt op dat de vertaling van doelstellingen, uitgangspunten en concrete keuzen naar precies geformuleerde wetsartikelen nog een hels karwei is. Daarvoor is de grootst denkbare deskundigheid vereist. In het kader van de voorbereiding van het NBW is destijds in de laatste fase van het traject een regeringscommissaris aangesteld, W. Snijders. Thans is G. Knigge deeltijds bij het departement gedetacheerd om het proces te begeleiden. Gelet op diens enorme deskundigheid zou het overweging verdienen om ook hem de status van regeringscommissaris te verlenen.

Ik ben benieuwd. De ervaring in andere landen – bijvoorbeeld Italië – heeft geleerd dat het mogelijk is om een geheel nieuw Wetboek van Strafvordering te ontwerpen en ingevoerd te krijgen. Dezelfde ervaring heeft geleerd dat het vervolgens echt nog een andere stap vereist om de praktijk te laten werken volgens de uitgangspunten en patronen die in die nieuwe wettelijke bepalingen zijn neergelegd. De Nederlandse wetgever staat voor een grote uitdaging. Een aanzienlijk voordeel hierbij is dat iedereen er wel van lijkt te zijn doordrongen dat er nu echt iets moet gebeuren.

49 Meijers heeft, in overleg met de Minister van Justitie, een aantal vraagpunten en een voorlopig antwoord daarop opgesteld, die de minister eind 1952 en begin 1953 aan de Tweede Kamer heeft voorgelegd. De vraagpunten zijn in de Tweede Kamer behandeld op soortgelijke wijze als een wetsontwerp. Zie C.J. van Zeben, *Parlementaire geschiedenis van het Nieuwe Burgerlijk Wetboek. Parlementaire stukken, systematisch gerangschikt en van noten voorzien*, Deventer-Antwerpen: Kluwer 1962.

50 P.A.M. Mevis, 'Modernisering strafvordering', *DD* 2014/55, p. 579, waar hij begrijpelijk spreekt over een 'landdag' (hetgeen we in normaal Nederlands vermoedelijk moeten begrijpen als een 'Poolse landdag').